

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

Coordinamento delle politiche economiche e dimensione sociale europea: quali prospettive dopo un inizio difficile?

This is the author's manuscript

Original Citation:

Availability:

This version is available <http://hdl.handle.net/2318/148632> since 2016-06-22T16:17:20Z

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE E DIMENSIONE SOCIALE EUROPEA: QUALI PROSPETTIVE DOPO UN INIZIO DIFFICILE?

di Francesco Costamagna

Economic policy Coordination and the European Social Dimension: Which Perspectives After Some Early Troubles? The papers examines the impact of the European Semester on the European social dimension. The new coordination mechanism aim to strengthen economic policy coordination in order to fill the original EMU constitutional gap deriving from the choice to create a common currency without having an economic union in place. Its structure, which combines soft law and hard law procedures, allows EU institutions to exercise policy formulation, supervision and guidance on issues touching upon virtually the entire spectrum of Member States' economic and social policies. The analysis shows that in its early cycles, the Semester tended to prioritize economic objectives, such as budgetary discipline, over competing social ones. Indeed, social security systems have been mainly taken into consideration because of their impact on public finances. However, there are signs of a progressive reorientation of the strategy adopted at supranational level. The recommendations adopted in the 2013 cycle of the European Semester pay greater attention to social objectives, while the Commission has recently taken some initiatives that should contribute to find a better balance between the 'economic' and the 'social' within the EMU.

Keywords: European Union, European Semester, European social dimension, welfare state crisis, budgetary discipline, economic growth

Francesco Costamagna, Università degli Studi di Torino, francesco.costamagna@unito.it

1. Introduzione

Il Semestre europeo mira al consolidamento e al completamento dell'Unione economica e monetaria, rafforzando il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri. Il Semestre europeo è un ciclo annuale che combina una serie di processi di coordinamento e sorveglianza socio-economica, creato con l'obiettivo di migliorare la coerenza tra strumenti che differiscono sia per ciò che riguarda la base giuridica, sia, di conseguenza, per l'incisività dei meccanismi sanzionatori. La combinazione di meccanismi diversi conferisce alle istituzioni europee un'accresciuta capacità di intervenire nell'adozione di scelte che riguardano tutti gli ambiti delle politiche economiche e sociali degli Stati membri.

L'articolo analizza le principali caratteristiche del Semestre dal punto di vista giuridico, con l'obiettivo di determinarne l'impatto sulla dimensione sociale europea e, in particolare, sul rapporto tra obiettivi economici e obiettivi sociali nell'ordinamento europeo. L'analisi affronta, in prima battuta, l'evoluzione della dimensione sociale europea, guardando, in particolare, alle novità introdotte dal Trattato di Lisbona per ciò che riguarda l'obbligo di evitare che il perseguimento degli obiettivi economici possa avvenire sacrificando altri obiettivi contrastanti che, nel caso di quelli sociali, hanno ormai acquisito pari importanza rispetto ai primi. In seconda battuta, il lavoro si concentra sulla struttura e sulla portata del Semestre, analizzando l'incisività dei poteri di intervento in ambito sociale conferiti alle istituzioni europee. Muovendo da tali presupposti, l'articolo dimostra come, durante i primi cicli del Semestre, vi sia stata la tendenza da parte degli organi sovranazionali di privilegiare il perseguimento di un nucleo ristretto di obiettivi economici, quale, ad esempio, la disciplina di bilancio, a discapito degli obiettivi sociali. Tendenza che, per quanto non del tutto superata, pare essersi attenuata con il passare del tempo. L'ultima parte del lavoro analizza, infatti, alcune recenti iniziative adottate dalla Commissione che mirano ad un graduale riequilibrio tra la dimensione economica e quella sociale nell'ambito del Semestre.

2. La dimensione sociale europea da Roma a Lisbona

Il Trattato di Roma del 1957 prevedeva che il nuovo soggetto – la Comunità economica europea – avrebbe potuto intervenire in ambito sociale solo nei limiti in cui tale intervento fosse stato necessario per la creazione del mercato interno. Il compromesso istituzionale che stava alla base dell'originaria costituzione economica della CEE prevedeva la separazione tra la sfera sociale e quella economica, lasciando la prima alla competenza esclusiva degli Stati e aprendo la seconda all'intervento da parte delle istituzioni sovranazionali (Adinolfi 1996, 281; Giubboni 2003, 69-77). La scelta di escludere le questioni sociali dalle materie di competenza della Comunità non costituiva, però, espressione di quella che è stata erroneamente definita “la frigidità sociale dei padri fondatori” (Mancini 1998, 33). Al contrario, essa mirava a preservare e a rafforzare i sistemi nazionali di welfare (Ferrera 2006, 6). Era, infatti, convinzione diffusa che la creazione di un mercato europeo fortemente integrato avrebbe contribuito, da un lato, alla progressiva armonizzazione ‘verso l’alto’ delle legislazioni sociali nazionali e, dall’altro, al rafforzamento delle capacità di intervento degli Stati membri, incrementando le risorse a loro disposizione per la messa in atto di politiche redistributive¹.

Il mutamento delle condizioni socio-economiche ha determinato, a partire dalla metà degli '70, il progressivo abbandono del modello dell'armonizzazione “nel progresso” (Giubboni 2003, 262-265) che aveva ispirato la scelta astensionistica operata dal Trattato di Roma. A partire da questo momento era emersa la necessità di rafforzare le competenze delle istituzioni sovranazionali in ambito sociale, andando, quindi, oltre l'originario

¹ L'idea era già stata espressa nel *Rapporto ai Ministri degli Affari Esteri dei Capi di Delegazione del Comitato Intergovernativo creato alla Conferenza di Messina*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizio Informazioni, 1959, p. 35 (più conosciuto come ‘Rapporto Spaak’ già presentato nel 1956).

compromesso istituzionale. Nonostante le molte riforme adottate, soprattutto a partire dal Trattato di Maastricht, la capacità di intervento dell'Unione europea in ambito sociale è ancora estremamente limitata, non essendo questa dotata né delle competenze normative, né delle risorse finanziarie necessarie all'elaborazione e all'attuazione di autentiche politiche redistributive.

Tuttavia, i confini tra l'ambito di azione dell'Unione europea e l'organizzazione dei sistemi nazionali di welfare risultano ormai molto meno netti di quanto potrebbe desumersi dalla lettera dei Trattati. A partire dagli anni '90, si è, infatti, assistito ad un graduale processo di infiltrazione (Lyon-Caen, 313) della disciplina sul mercato interno in diversi ambiti del settore sociale. Il fenomeno si è sviluppato soprattutto attraverso l'applicazione, da parte della Corte di Giustizia, delle norme sulla concorrenza e sulla libera circolazione dei servizi ad attività che erano state tradizionalmente ritenute non avere natura economica e, come tali, escluse dall'ambito applicativo di tali disposizioni (Costamagna 2011b). Tale processo di infiltrazione aveva suscitato forti preoccupazioni, essendo ritenuto un fattore in grado di mettere in crisi il funzionamento e la sostenibilità finanziaria delle istituzioni nazionali di sicurezza sociale (Joerges 2009). Da più parti, si era, quindi, messa in luce la necessità di un riequilibrio tra la dimensione economica e la dimensione sociale nell'ambito del processo di integrazione europea, con l'obiettivo di limitare l'impatto negativo derivante dall'avanzamento del processo di integrazione economica sui sistemi di welfare degli Stati membri.

Tale richiesta è stata accolta, almeno in parte, dal Trattato di Lisbona, il quale ha introdotto una serie di riforme che, senza modificare le competenze dell'Unione in ambito sociale, rafforzano lo status degli obiettivi sociali nel quadro normativo sovranazionale (Costamagna 2011a). Un esempio rilevante in questo senso è offerta dalla modifica dell'articolo 3 TUE, il quale prevede che l'Unione si adoperi “per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato [...] su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che

mira alla piena occupazione e al progresso sociale” e combatta “l’esclusione sociale e le discriminazioni e promuov[a] la giustizia e la protezione sociali”. In assenza del conferimento di nuovi poteri normativi in capo alle istituzioni europee, il valore aggiunto di tale previsione risiede proprio nella scelta di aver conferito a tali obiettivi pari status rispetto alle ‘tradizionali’ finalità economiche perseguite dal processo di integrazione europea, quale, tra gli altri, l’instaurazione di un mercato interno. Questo impone, dunque, alla Corte e alle istituzioni dotate del potere normativo l’obbligo di garantire loro piena tutela nell’espletamento delle loro funzioni.

Tale obbligo è ribadito in maniera ancora più esplicita dalla cosiddetta ‘clausola sociale’ di cui all’articolo 9 TFUE. La disposizione prevede, infatti, che “[n]ella definizione e nella attuazione delle sue azioni, l’Unione [tenga] conto delle esigenze connesse alla promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un’adeguata protezione sociale, la lotta contro l’esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana”. Nonostante l’utilizzo di un linguaggio incerto nel definire gli obblighi che gravano sulle istituzioni europee, non paiono esserci dubbi sul fatto che la clausola imponga la salvaguardia degli obiettivi sociali enumerati, facendo di tale elemento un parametro per valutare la validità dell’azione dell’Unione europea.

Da ultimo, una funzione analoga può essere attribuita anche a talune delle disposizioni in materia di diritti sociali contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, nonostante i dubbi e le incertezze che ancora caratterizzano lo status di tali diritti nel contesto della Carta (Triggiani 2014). D’altro canto, la possibilità di considerare il rispetto di tali diritti quale limite all’applicazione delle norme ‘economiche’ di diritto dell’Unione, ipotizzata da autorevole dottrina già in un momento precedente al conferimento di un valore giuridico alla Carta (Poiars Maduro, 284-286), risulta pienamente conforme alla lettera delle disposizioni in esame. È questo il caso, ad esempio dell’articolo 34, il quale prevede che l’Unione sia tenuta a riconoscere e rispettare il diritto di accesso alla sicurezza sociale e

ai servizi sociali, così come quello all'assistenza sociale e abitativa, precisando che ciò debba avvenire “secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali”. Analogamente l'articolo 35, riprendendo il dettato dell'articolo 168 TFUE, stabilisce che “[n]ella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione [sia] garantito un livello elevato di protezione della salute umana”.

3. Il Semestre europeo: struttura e portata

L'intensificazione del coordinamento delle politiche economiche costituisce uno degli elementi più importanti della nuova *governance* economica europea, essendo finalizzata al colmare le lacune di un'unione che fino a questo momento è stata solo monetaria e non economica. Il fulcro di tale tentativo è rappresentato dal Semestre europeo, un ciclo annuale di coordinamento che, dopo essere stato lanciato come codice di condotta per l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita ('PSC'), è stato definitivamente codificato dal cd. *Six-Pack* e, in particolare, dal Regolamento (UE) n. 1175/2011 relativo alla parte preventiva del PSC. Il Semestre è la risultante di diversi processi di coordinamento e sorveglianza socio-economica, creato con l'obiettivo di migliorare la coerenza tra strumenti che differiscono sia per ciò che riguarda la base giuridica, sia, di conseguenza, per l'incisività dei meccanismi sanzionatori. Proprio per questo motivo, il Semestre è stato definito “the coordination of coordination” (Armstrong 2012, 208-228).

Il Semestre ha tre componenti principali: le Linee guida integrate della strategia Europa 2020, il Patto di Stabilità e Crescita e la Procedura per gli Squilibri Macroeconomici (Hallerberg et al. 2012). Il ciclo di coordinamento comincia a novembre con l'adozione dell'*Annual Growth Survey* da parte della Commissione, dove si identificano una serie di obiettivi e priorità per l'azione dell'Unione europea e degli Stati membri. Tali indicazioni devono guidare gli Stati nella redazione dei Programmi nazionali di riforma, i quali, previsti dalla Strategia Europa 2020, servono agli Stati a dettagliare le loro strategie per ciò che

riguarda la crescita economica, l'occupazione e l'inclusione sociale per i successivi dodici mesi. Inoltre, gli Stati membri sono tenuti, ai sensi del PSC, a presentare un Programma di stabilità, il quale assume la denominazione di Programma di convergenza per gli Stati non euro. Il documento deve contenere tutte le informazioni utili alla Commissione per svolgere la sua attività di sorveglianza prevista ai sensi dell'articolo 121 TFUE e costituisce, così come sottolineato agli articoli 3 e 7 del Regolamento (UE) n. 1466/97, “una base essenziale per la sostenibilità delle finanze pubbliche e conseguentemente per la stabilità dei prezzi, per una crescita forte e sostenibile e per la creazione di posti di lavoro”.

Programmi nazionali di riforma e programmi di stabilità devono essere presentati entro il 30 aprile di ogni anno, così da essere sottoposti al vaglio della Commissione, la quale, nel mese di maggio, rivolge nei confronti di ciascuno Stato una serie di raccomandazioni sulle misure da adottarsi. Queste raccomandazioni sono prima approvate dal Consiglio europeo e, entro il mese di luglio, definitivamente adottate dal Consiglio ECOFIN.

L'adozione del *Two-Pack* e, in particolare, del Regolamento (UE) n. 473/2013 ha aggiunto un ulteriore passaggio al Semestre, almeno per ciò che riguarda gli Stati euro. Questi ultimi sono, infatti, tenuti, entro il 15 ottobre di ogni anno, a sottoporre la bozza della loro legge di bilancio al vaglio della Commissione, la quale può, ove rinvenga profili di grave incompatibilità con il PSC, chiedere allo Stato di presentare un progetto riveduto di documento programmatico di bilancio. Questo consente alla Commissione di esercitare la sua funzione di controllo in maniera molto penetrante e, soprattutto, in un momento in cui il disegno di legge non è stato neppure discusso di fronte ai parlamenti nazionali.

In generale, il Semestre europeo conferisce alle istituzioni europee un incisivo potere di intervento in tutti i settori della politica socio-economica nazionale e, dunque, anche in ambiti, quali l'organizzazione e il finanziamento dei sistemi di welfare, che i Trattati riservano alla competenza esclusiva degli Stati membri. La novità rispetto al passato è che l'intervento in tali ambiti non avviene più solo attraverso l'utilizzo di strumenti di

coordinamento di natura soft, posto che questi ultimi, nel contesto del Semestre europeo, operano congiuntamente a meccanismi, quali le procedure per debito eccessivo o per la correzione di squilibri macroeconomici eccessivi, aventi carattere vincolante. Meccanismi che, come osservato da alcuni autori, “[go] to the structure and rationale of a State fiscal and welfare systems” (Chalmers 2012, 679-681). L’interazione tra i diversi strumenti consente, quindi, alle istituzioni europee di andare oltre l’esercizio di semplici funzioni di coordinamento, influenzando in maniera sensibile l’adozione di scelte di policy, e controllandone la successiva attuazione da parte delle autorità nazionali.

Questa caratteristica del Semestre emerge in maniera molto chiara fin dalle sue prime fasi, essendo esplicitamente prevista all’articolo 2-a del Regolamento (UE) n. 1466/97. La disposizione prevede, infatti, che il Consiglio fornisca delle indicazioni agli Stati sui programmi proposti, utilizzando gli strumenti disciplinati agli articoli 121 e 148 TFUE, nonché dai regolamenti relativi al PSC e dalla Procedura sugli equilibri macroeconomici. Indicazioni che, sempre secondo la disposizione in esame, gli Stati membri sono tenuti a tenere in considerazione “[n]ello sviluppare le proprie politiche, economiche, occupazionali e di bilancio, e prima di adottare decisioni aventi una notevole incidenza sui propri bilanci per gli anni successivi”. Il controllo sul rispetto da parte degli Stati di tali indicazioni è attribuito alla Commissione.

Un analogo rafforzamento delle capacità di intervento da parte delle istituzioni europee nel processo decisionale interno si ravvisa anche nelle fasi successive, le quali possono scattare qualora uno Stato non rispetti le indicazioni del Consiglio. A questo proposito, è stato giustamente osservato come il controllo esercitato a livello sovranazionale non sia più limitato al solo rispetto dei parametri quantitativi posti a garanzia della sostenibilità delle finanze pubbliche, ma tenda ad esaminare se nel merito le misure adottate dagli Stati siano conformi a quelle indicate dalle istituzioni europee (Chalmers 2012, 677). Questo tipo di evoluzione conferisce a queste ultime un margine di manovra più ampio nell’esercizio di

funzioni che, sebbene siano spesso considerate come aventi natura meramente tecnica, implicano, al contrario, decisioni di carattere eminentemente politico.

Un primo esempio importante in questo senso è offerto dalla Procedura sugli squilibri macroeconomici. L'articolo 8 del Regolamento (UE) n. 1176/2011 impone a ciascuno Stato per il quale sia stata avviata una procedura per squilibri eccessivi di presentare “alla Commissione e al Consiglio un piano d'azione correttivo basato sulle raccomandazioni del Consiglio”. Tale piano deve contenere le misure specifiche che lo Stato vuole adottare, nonché un calendario per la loro attuazione, e deve essere approvato dal Consiglio, il quale agisce sulla base di una raccomandazione adottata dalla Commissione. Inoltre, l'articolo 9 conferisce alla Commissione la possibilità di svolgere missioni di sorveglianza presso lo Stato membro, le quali ricordano da vicino le missioni eseguite dal Fondo Monetario Internazionale nei Paesi beneficiari dei suoi prestiti.

Lo stesso avviene anche in riferimento al PSC, per ciò che riguarda sia la parte preventiva, sia quella correttiva. A tale ultimo proposito, il *Two-Pack* ha ulteriormente rafforzato la capacità di intervento delle istituzioni europee, almeno per ciò che riguarda gli Stati dell'area euro. L'articolo 9 del Regolamento (UE) n. 473/2013, ribadendo un obbligo già previsto dall'articolo 5 del cd. Fiscal Compact, impone agli Stati oggetto di una procedura per disavanzo eccessivo di sottoporre a Commissione e Consiglio un programma di partenariato economico, dove sono contenute le misure e le riforme strutturali che si intendono adottare per correggere il disavanzo, “tenendo pienamente conto delle raccomandazioni del Consiglio relative all'attuazione degli orientamenti integrati per le politiche economiche e occupazionali dello Stato membro interessato”. Sempre in questo contesto, lo Stato è tenuto ad individuare alcune priorità finalizzate a migliorare la sua competitività e ad assicurare una crescita economica sostenibile, le quali devono essere “coerenti con la strategia dell'Unione per la crescita e l'occupazione”.

4. La prevalenza degli obiettivi economici nell'ambito della prima fase del Semestre

I primi cicli del Semestre si sono caratterizzati per una marcata attenzione verso un numero ristretto di obiettivi economici, il cui perseguimento, considerato essenziale per il salvataggio dell'Unione economica e monetaria, era ritenuto prioritario rispetto alla salvaguardia di obiettivi potenzialmente contrastanti, quali quelli sociali. In particolare, la disciplina di bilancio è stata per molto tempo considerata come la priorità assoluta dell'attività di coordinamento e sorveglianza svolta dalle istituzioni europee nel quadro del Semestre. L'*Annual Growth Survey* 2011, ad esempio, ha inteso chiarire come la sua "prima priorità" fosse "porre solide basi per le politiche di bilancio mediante un risanamento di bilancio rigoroso". Analogamente, l'*Annual Growth Survey* 2012 sottolineava come "un risanamento di bilancio attuato con decisione [fosse] fondamentale per ripristinare la sostenibilità finanziaria come base per la crescita e garantire il futuro del modello sociale europeo", risultando, quindi, prioritario rispetto agli altri obiettivi enunciati.

In questo contesto, le molte raccomandazioni rivolte nei confronti degli Stati riguardanti il funzionamento e il finanziamento dei sistemi nazionali di welfare avevano quale primo obiettivo la riduzione del loro impatto sulle finanze pubbliche. Il contenimento della spesa sociale ha rappresentato, soprattutto in questa prima fase, una delle soluzioni più frequentemente invocata per fare fronte ai rischi posti da debiti pubblici non più sostenibili. In particolare, molti Stati membri sono stati invitati a riformare il loro sistema previdenziale, allineando l'età dell'uscita dal lavoro ad un'accresciuta speranza di vita, così come il sistema sanitario, al fine di migliorarne la sostenibilità finanziaria. Per quanto riguarda le pensioni, raccomandazioni di questo tenore erano state rivolte nei confronti di Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Spagna. Nel caso della Slovenia, ad esempio, le raccomandazioni del 2012 prevedevano una dettagliata serie di misure che il paese era

chiamato ad adottare per ridurre il peso della spesa pensionistica. Analogamente, nel 2012 il Belgio è stato invitato a “curbing age-related expenditures, including health expenditures”. L’attenzione verso la spesa sociale nel quadro degli sforzi volti al risanamento delle finanze pubbliche appare per certi versi giustificata, vista l’importanza di questa voce nei bilanci degli Stati membri. Tuttavia, l’approccio che ha caratterizzato i primi cicli del Semestre sembra esserci spinto troppo in là, non tenendo in alcun modo in considerazione la necessità di assicurare adeguata tutela agli obiettivi di natura sociale, secondo quanto previsto dal Trattato. Questo tipo di approccio richiamava, sebbene in forma più attenuata, l’impostazione che ha caratterizzato gli interventi di assistenza finanziaria messi in campo a favore di quegli Stati, quali Grecia, Irlanda e Portogallo, che più di altri avevano subito l’impatto negativo della crisi. In tutti questi casi, infatti, la drastica riduzione della spesa sociale ha rappresentato uno dei principali elementi dei programmi di aggiustamento che gli Stati hanno dovuto adottare per poter beneficiare degli aiuti (Costamagna 2012). L’accoglimento di tale approccio nell’ambito di un sistema, quale il Semestre, destinato ad operare su base permanente, e non solo in via emergenziale, rischia di avere effetti profondi sul futuro del cd. “modello sociale europeo”, contribuendo a ridurre l’intera costituzione economica europea in “a general mandatory commitment to budgetary discipline” (Joerges 2009).

Più di recente si è assistito ad una rapida ascesa della promozione della crescita economica e di maggiore occupazione nella scala di priorità del Semestre, tanto da poter ritenere che questi obiettivi abbiano ormai assunto lo stesso livello di importanza della disciplina di bilancio. Il mutamento di atteggiamento trova espressione nei frequenti riferimenti alla necessità di una “growth-friendly fiscal consolidation”, così da veicolare l’idea di un approccio che, senza rinnegare la propria fede nelle politiche di austerità, è costretto ad ammettere, come fatto nell’*Annual Growth Survey* 2012, che “il risanamento del bilancio e del settore finanziario è necessario, ma non sufficiente per far ripartire la crescita”. Benché

per certi versi tardiva, si tratta di un'evoluzione certamente positiva, la quale rischia, però, di avere conseguenze negative sulla salvaguardia degli obiettivi sociali, i quali risultano, anche in questa circostanza, subordinati alla promozione di obiettivi economici, quali la crescita, il miglioramento della competitività e la creazione di nuovi posti di lavoro. Molte delle raccomandazioni riguardanti i sistemi nazionali di welfare tendono, così, a considerare la politica sociale perlopiù come un fattore produttivo, concentrandosi su questioni quali efficienza, contenimento dei costi o partecipazione dei privati. Questo porta a lasciare in secondo piano ogni considerazione legata alla salvaguardia di alcuni aspetti che costituiscono elementi fondativi dei sistemi europei di sicurezza sociale, quali i principi di solidarietà, equità, inclusione e coesione.

Il modello a cui pare ispirarsi l'approccio adottato in questo contesto si caratterizza per l'attenzione verso i principi di responsabilità individuale e ridotta dipendenza dal welfare, facendo in modo che gli individui si rivolgano prima di tutto al mercato per il soddisfacimento dei loro bisogni, potendo contare, nel caso in cui ciò si riveli impossibile, su sistemi di sicurezza sociale aventi, però, solo una funzione 'residuale'. In questo contesto, il principale strumento di inclusione sociale è rappresentato dalla creazione di nuove opportunità lavorative, obiettivo da perseguirsi soprattutto attraverso l'introduzione di maggiore flessibilità nel mercato del lavoro e la riduzione dei salari (Vignon e Cantillon 2012).

Molte delle indicazioni offerte dalle istituzioni europee nel contesto del Semestre europeo risultano pienamente in linea con tale modello. L'*Annual Growth Survey* 2011, ad esempio, ha messo in luce la necessità di riformare la normativa sulla tutela dell'occupazione "per ridurre l'eccessiva protezione dei lavoratori titolari di contratti permanenti". Analogamente, l'*Annual Growth Survey* 2013 ha salutato con favore l'adozione, da parte dei Paesi membri più in difficoltà, di ambiziose riforme tese a "facilitare un'organizzazione flessibile del lavoro nelle imprese, ridurre le indennità di fine rapporto e semplificare le procedure di

licenziamento individuale e collettivo”. In tutti questi casi, inoltre, si ribadisce con forza l’importanza di subordinare l’accesso alle prestazioni sociali a misure di attivazione, così da ridurre la dipendenza dei beneficiari dal sistema di welfare.

Dal punto di vista del contenuto, le soluzioni proposte dalle istituzioni europee non sono affatto nuove, collocandosi nell’alveo del progetto di ‘modernizzazione’ dei sistemi nazionali di welfare che la Commissione ha portato avanti fin dall’inizio degli anni 2000 attraverso strumenti quale il metodo aperto di coordinamento. L’idea secondo cui la politica sociale debba prima di tutto considerarsi un fattore utile a promuovere la crescita economica e l’occupazione costituiva uno dei pilastri della Strategia di Lisbona e, sebbene in termini meno netti, essa è presente anche nella Strategia Europa 2020. Rispetto al passato, però, le indicazioni non sono più offerte solo tramite l’utilizzo di meccanismi di *soft governance*, essendo veicolate anche attraverso strumenti dotati di efficacia vincolante per i destinatari. Tale stato delle cose costituisce un chiaro esempio di come il Semestre europeo rafforzi la capacità di intervento delle istituzioni europee in tale ambito, consentendo loro di incidere anche sulla struttura dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri, facendosi portatrici di un loro modello di *welfare*.

5. Recenti tentativi di rafforzare la dimensione sociale nell’ambito del Semestre europeo: quali prospettive?

Le critiche mosse nei confronti della tendenza, emersa nell’ambito del Semestre, a considerare prioritario il perseguimento degli obiettivi economici rispetto alla salvaguardia della dimensione sociale del processo di integrazione europea hanno determinato una prima, ancorché molto parziale, modifica di atteggiamento da parte delle istituzioni europee. Tale evoluzione emerge, prima di tutto, dall’analisi dei cicli più recenti del Semestre, caratterizzati da una maggiore attenzione verso le ricadute sociali della crisi e delle misure adottate per farci fronte. Così, ad esempio, nel 2013 Spagna e Lituania sono

state invitate ad adottare misure specificamente indirizzate a ridurre povertà ed esclusione sociale, mentre la Gran Bretagna è stata chiamata ad attivarsi contro la povertà minorile.

L'invito ad una maggiore attenzione verso la salvaguardia degli obiettivi sociali nell'ambito del sistema di coordinamento delle politiche economiche ha portato la Commissione ad adottare, nell'ottobre 2013, una Comunicazione finalizzata, così come chiarito fin dal titolo, a “[p]otenziare la dimensione sociale dell’Unione economica e monetaria”.

Prima di procedere all'esame del merito delle proposte avanzate dalla Commissione per raggiungere tale obiettivo, si deve preliminarmente osservare come la Comunicazione intenda il concetto di ‘dimensione sociale’ in senso debole, definendola come “la capacità dei meccanismi di governance economica e degli strumenti politici di individuare, prendere in considerazione e risolvere le sfide e gli sviluppi problematici connessi alle politiche sociali e occupazionali dell’UEM” (Commissione europea 2013, 4). La definizione lascia intravedere come la salvaguardia della dimensione sociale sia concepita solo come uno dei fattori in grado di contribuire al buon funzionamento dell’Unione economica e monetaria. In questo modo, essa viene privata della sua capacità di costituire un limite al perseguimento degli obiettivi di carattere economico funzionali alla realizzazione dell’Unione economica e monetaria, potendosi ammettere una sua tutela solo nella misura in cui essa contribuisca al raggiungimento di tali obiettivi.

Venendo, poi, alla sostanza delle proposte, la Comunicazione suggerisce l'adozione di una serie di iniziative tese a rafforzare la sorveglianza dei problemi sociali, accrescere la solidarietà e potenziare il dialogo sociale. In concreto, per ciò che riguarda nello specifico il Semestre europeo, la Commissione propone, prima di tutto, la creazione di un quadro di valutazione di indicatori chiave “riguardanti specificamente le tendenze a livello sociale e occupazionale che possono gravemente compromettere l'occupazione, la coesione sociale, il capitale umano e avere effetti negativi sulla crescita e sull'occupazione di uno Stato membro” (Commissione europea 2013, 8). A tale proposito è stato osservato come la

creazione del quadro di valutazione non costituisca una grande novità dal punto di vista analitico, potendo, al più contribuire ad accrescere la visibilità di tali questioni nell'ambito dei documenti programmatici predisposti dalla Commissione (Armstrong 2013).

Potenzialmente più interessante risulta essere la seconda proposta riguardante il funzionamento del Semestre europeo, la quale mira all'integrazione della dimensione sociale nella sorveglianza degli squilibri macroeconomici. A tal fine, la Comunicazione suggerisce l'inserimento di una serie di indicatori sociali ed occupazionali complementari tra quelli utilizzati per l'*Alert Mechanism Report*. L'obiettivo è contribuire ad una migliore comprensione dei rischi connessi agli squilibri macroeconomici in termini di disoccupazione, povertà e altre conseguenze sociali, nonché “degli sviluppi sociali durante i processi di aggiustamento” (Commissione europea 2013, 6). La Commissione si è dimostrata molto rapida nel passare dalla proposta all'azione, tanto da utilizzare questi indicatori sociali già nell'*Alert Mechanism Report* 2014, nel quale il deterioramento della situazione sociale per la prima volta è stato considerato uno degli elementi rilevanti per determinare se uno Stato membro presenti squilibri macroeconomici. Nello stesso modo, in alcuni dei rapporti relativi a singoli Stati – quali Bulgaria, Irlanda, Spagna, Croazia, Italia e Ungheria – l'aumento della povertà e l'esclusione sociale sono stati menzionati tra i fattori che possono giustificare la scelta di procedere ad un esame approfondito della situazione.

Nonostante l'enfasi posta dalla Commissione sul carattere innovativo delle proposte, la Comunicazione è stata fortemente criticata, tra gli altri, anche dal Presidente del Parlamento europeo, il quale ritiene che le soluzioni proposte siano del tutto inadeguate. Tali critiche possono senz'altro essere condivise, dovendosi ritenere che la necessità di un riequilibrio tra gli obiettivi economici e quelli sociali all'interno del Semestre europeo richieda azioni più incisive di quelle fin qui adottate. Di contro, non può non rilevarsi come le iniziative intraprese dalla Commissione, per quanto ancora insufficienti, costituiscano un primo passo nella giusta direzione e l'adozione di misure più radicali ponga problemi di compatibilità

con la ripartizione delle competenze tra il livello sovranazionale e quello nazionale per ciò che riguarda la politica sociale. Il rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche postula, infatti, un intervento sempre più incisivo da parte delle istituzioni europee nelle scelte riguardanti il funzionamento dei sistemi di welfare, rendendo, quindi, ancora più urgente il definitivo superamento della condizione di subordinazione nella quale, nonostante le riforme adottate nel corso del tempo, la dimensione sociale continua ad essere relegata nell'ordinamento dell'Unione europea rispetto alla dimensione economica.

Riferimenti bibliografici

- Adinolfi, A. (1996), Voce *Politica sociale nel diritto delle Comunità europee*, in «Digesto delle discipline pubblicistiche», XI, Torino, UTET, pp. 279-290.
- Armstrong, K. (2013), *The Social Dimension of the EMU – Socialising Economic Governance*, <http://eutopialaw.com/2013/10/04/the-social-dimension-of-emu-socialising-economic-governance>.
- Armstrong, K. (2012), *The Lisbon Agenda and Europe 2020: From the Governance of Coordination to the Coordination of Governance*, in P. Copeland e D. Papadimitriou (eds), *The EU's Lisbon Strategy: Evaluating Success, Understanding Failure*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 208-228.
- Chalmers, D. (2012), *The European Redistributive State and a European Law of Struggle*, in «European Law Journal», 18, pp. 667-693.
- Commissione europea (2013), *Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria*, COM(2013) 690 def.
- Costamagna, F. (2011a), *The Internal Market and the Welfare State: Anything New After Lisbon?*, in M. Trybus e L. Rubini (ed), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Cheltenham (UK) e Northampton (USA), Edward Elgar, pp. 381-397.
- Costamagna, F. (2011b), *I servizi socio-sanitari nel mercato interno europeo*.

L'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di concorrenza, aiuti di Stato e libera circolazione dei servizi, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.

Costamagna, F. (2012), *Saving Europe Under Strict Conditionality: A Threat for EU Social Dimension?*, Working Paper-LPF 7/2012.

Ferrera, M. (2006), *Friends, not Foes: European Integration and National Welfare States*, URGE Working Papers no. 10/2006.

Giubboni, S. (2003), *Diritti Sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino.

Hallerberg, M., Marzinotto, B. e Wolff, G.B. (2012), *An Assessment of the European Semester*, Study for the European Parliament's Committee on Economic and Monetary Affairs, IP/A/ECON/ST/2010-24

Joerges, C. (2009), *A Renaissance of the European Economic Constitution?*, in U. Neergard e R. Nielsen (ed), *Integrating Welfare Functions into EU Law*, Copenhagen, Djøf Publishing, pp. 29-52.

Lyon-Caen, G. (1992), *L'infiltration du droit du travail par le droit de la concurrence*, in «Droit ouvrier», pp. 313-359.

Mancini, G.F. (1998), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in Aa.Vv., *Il lavoro nel diritto comunitario e l'ordinamento italiano*, Padova, Cedam, pp. 23-39.

Poiars Maduro, P (2003), *The Double Constitutional Life of the Charter of Fundamental Rights of the European Union*, in T. Hervey and J. Kenner (eds.), *Economic and Social Rights Under the EU Charter of Fundamental Rights: A Legal Perspective*, Oxford, Hart Publishing, pp. 269-299.

Rapporto ai Ministri degli Affari Esteri dei Capi di Delegazione del Comitato Intergovernativo creato alla Conferenza di Messina, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizio Informazioni, 1959.

Triggiani, E. (2014), *La complessa vicenda dei diritti sociali fondamentali nell'Unione europea*, in «Studi sull'integrazione europea», 1, pp. 9-34

Vignon, J. E Cantillon, B. (2012), *Is There a Time for 'Social Europe'? Looking Beyond the Lisbon Strategy Paradigm*, OSE Opinion Paper No. 9.